



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060207

DOM
2022-10-27
Stockholm

Mål nr
P 13401-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-10-25 i mål nr P 1385-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Magnus Olsson
Södra Parkvägen 7, 141 40 Huddinge

2. Viktoria Olsson
Samma adress

Ombud för 1–2: Jur.kand. Kristoffer Hedin
Hedins Juristbyrå KB, Artillerigatan 6, 114 51 Stockholm

Motparter

1. Nacka Miljövårdsråd
c/o Jan Åman, Plommongatan 9, 138 31 Älta

2. Saltsjöbadens Naturskyddsförening
c/o Gudrun Hubendick, Fatbursgatan 29 A, 118 54 Stockholm

SAKEN

Bygglov för enbostadshus på fastigheten Solsidan 2:27 i Nacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut den 26 augusti 2020 (§ 88) i ärende B 2020-000510 att ge bygglov för nybyggnad av enbostadshus samt installation av eldstad på fastigheten Solsidan 2:27.

Dok.Id 1867083

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50		måndag – fredag 09:00–16:30
		E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) gav den 26 augusti 2020 bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten Solsidan 2:27. I ett annat beslut samma dag gav nämnden strandskyddsdispens för åtgärden. Av dispensbeslutet framgår att det redan pågick markarbeten och att förberedande markarbeten hade utförts i enlighet med tidigare dispens.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 18 september 2020 att inte överpröva dispensbeslutet. Beslutet överklagades inte heller. Däremot överklagades beslutet om bygglov av Nacka Miljövårdsråd och Saltsjöbadens Naturskyddsförening (föreningarna). Länsstyrelsen avslog deras överklaganden men mark- och miljödomstolen upphävde i den överklagade domen bygglovsbeslutet.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Magnus Olsson och **Viktoria Olsson** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska fastställa nämndens beslut om bygglov. De har vidhållit vad de anfört i mark- och miljödomstolen och i huvudsak tillagt följande. Det har varit rätt att ge strandskyddsdispens för de sökta åtgärderna. Förutsättningarna för bygglov är också uppfyllda. Fastigheten ligger inte inom naturreservatet utan gränisar endast till det. Om reservatets skydd skulle avse även åtgärder utanför skydds- och bevarandeområdet skulle det innebära en alltför långtgående och synnerligen oskäligen inskränkning och begränsning av möjligheten att bebygga en ägd fastighet.

Föreningarna har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. De har i huvudsak anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen och således gjort gällande att det saknas förutsättningar för att ge strandskyddsdispens och bygglov för enbostadshuset.

Mark- och miljööverdomstolen har inhämtat ett yttrande från nämnden.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är i första hand vilken betydelse en beviljad strandskyddsdispens har vid en bygglovsprövning.

För att bygglov ska ges utanför ett område med detaljplan ska åtgärden, enligt 9 kap. 31 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, uppfylla kraven i 2 kap. PBL, däribland 2 kap. 2 § PBL, med hänvisning till bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden, och 2 kap. 4 § PBL, med den generella regeln att mark får bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Av avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 oktober 2017 i mål nr P 4273-17 och MÖD 2013:29) framgår att det förhållandet att marken ligger inom strandskyddat område utgör en omständighet som i vissa fall kan beaktas vid prövningen av om den ansökta åtgärden utgör lämplig markanvändning eller inte. Att byggnader placeras inom strandskyddat område kan således i vissa fall utgöra hinder mot att bygglov beviljas. I avgörandena har det varit fråga om situationer när frågan om strandskyddsdispens ännu inte prövats mot samtliga sökta åtgärder. Domstolen har då hänvisat till att frågan om strandskydd ska prövas i annan ordning men att avsaknaden av dispens – och omständigheter som talar mot att strandskyddsdispens kommer att beviljas – utgör ett hinder mot bygglov.

Till skillnad från dessa avgöranden finns det i det nu aktuella fallet ett dispensbeslut som fått laga kraft. Frågan om strandskyddsdispens är alltså rättskraftigt avgjord. Prövningen i dispensärendet har avsett den ansökta åtgärdens påverkan på strandskyddets syften. Som framgått ovan kan dessa aspekter även ha betydelse i bygglovsärendet vid bedömningen av markens lämplighet. Det kan alltså i vissa avseenden bli fråga om en s.k. dubbelprövning.

Vad gäller sådan dubbelprövning framgår det av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen att ett tillstånd till en åtgärd enligt en speciallagstiftning inte behöver vara

bindande vid prövningen enligt plan- och bygglagen, eftersom denna prövning kan omfatta fler aspekter än de som prövats i speciallagstiftningen. I speciella fall kan dock de aspekter som ska beaktas vid tillståndsgivningen enligt en speciallagstiftning respektive plan- och bygglagen vara tämligen lika. Utgången i speciallagsärendet måste då tillmätas stor betydelse även vid prövningen enligt plan- och bygglagen. (Se prop. 1985/86:1 s. 453 f.)

Förarbetena ger alltså stöd för en mer eller mindre självständig prövning i bygglovsärendet, även när det finns ett tillstånd enligt speciallagstiftning att förhålla sig till. Detta innebär bl.a. att det kan finnas utrymme för att väga in andra aspekter i bedömningen. En sådan prövning kan dock inte innebära att domstolen ges utrymme att, på samma underlag, ompröva och underkänna ett lagakraftvunnet beslut om strandskyddsdispens. Att den bedömning som gjorts i strandskyddsärendet inte delas vid en överprövning av bygglovsbeslutet utgör alltså inte skäl för att frångå bedömningen i dispensärendet. Mark- och miljödomstolen har alltså inte haft skäl att upphäva bygglovsbeslutet på den grunden att den inte delar nämndens bedömningar i strandskyddsfrågan.

Vad gäller prövningen av ansökan om bygglov i övrigt gör Mark- och miljööverdomstolen ingen annan bedömning än nämnden och länsstyrelsen. I det hänseendet bör påpekas att den aktuella tomten särskilt undantagits från reservatsområdet och därmed inte omfattas av reservatsföreskrifterna. Av reservatsbeslutet framgår vidare att tomten var bebyggd vid bildandet av reservatet. Den påverkan som enbostadshuset skulle kunna ha på reservatet kan mot denna bakgrund inte utgöra hinder för att bevilja det aktuella bygglovet. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska därmed nämndens beslut om bygglov fastställas.

Avgörandet får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Katarina Berglund Siegbahn, referent, tf. hovrättsassessorn Henriette Fornas Minerskjöld och f.d. tekniska rådet Tommy Åström.

Föredragande har varit David Sandberg.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-10-25
meddelad i
Nacka

Mål nr P 1385-21

PARTER

Klagande

1. Nacka Miljövårdsråd
c/o Jan Åman
Plommongatan 9
138 31 Älta

2. Saltsjöbadens Naturskyddsförening
c/o Gudrun Hubendick
Fatbursgatan 29 A
118 54 Stockholm

Motparter

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
131 81 Nacka

2. Magnus Olsson
Södra Parkvägen 7
141 40 Huddinge

3. Viktoria Olsson
Adress som 2

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 19 januari 2021 i ärende nr 403-60486-2020, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Bygglov för enbostadshus på fastigheten Solsidan 2:27 i Nacka kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut om bygglov den 26 augusti 2020 i ärende B 2020-000510 och avslår ansökan.

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) gav i beslut den 26 augusti 2020 sökandena Magnus Olsson och Viktoria Olsson bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten Solsidan 2:27. I ett annat beslut samma dag gav nämnden strandskyddsdispens för åtgärden.

Saltsjöbadens Naturskyddsförening och Nacka Miljövårdsråd överklagade beslutet om bygglov till Länsstyrelsen i Stockholms län, som i beslut den 19 januari 2021 avslag överklagandena. Föreningarna har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

Beslutet om strandskyddsdispens har inte överklagats. Länsstyrelsen har den 18 september 2020 meddelat att den inte överprövar beslutet.

YRKANDEN M.M.

Saltsjöbadens Naturskyddsförening och Nacka Miljövårdsråd har yrkat att beslutet om bygglov ska upphävas och att ansökan ska avslås. Till stöd för överklagandet har anförts i huvudsak följande.

Platsen ligger i ett strandskyddat grönområde, är omgiven av Svärdsö naturreservat och omfattas av riksintresse för kust och skärgård. Markarbeten med sprängning med mera utfördes olovligen under år 2017 efter att en tidigare beviljad strandskyddsdispens upphört 2016. Att olovligen utföra sprängning och därefter ange det som skäl att få uppföra byggnad där, eftersom det inte längre finns naturvärden på just denna plats, synes motsägelsefullt. Särskilt som resten av fastigheten är naturskön och ligger omgiven av ett naturreservat.

Bygglov för en tvåvånings åretruntbostad hör inte hemma på platsen. Det var länge sedan det fanns en liten oansenlig sommarstuga där. Det föreslagna huset kan aldrig anses vara en ersättningsbyggnad - det är för stort och skulle ha behövt uppföras för länge sedan. När strandskyddsdispensen upphörde i december 2016 var sommarstugan riven.

Att ta fastigheten i anspråk för en stor tvåvånings åretruntbostad kommer i praktiken göra det omöjligt att ta sig från parkeringen (vid bron från Solsidan med informationstavlan över reservatet) till andra sidan av fastigheten. Det är svårt att ta sig förbi ovanför fastigheten med tanke på den branta terrängen. Man måste också korsa den lilla vägen som går upp till fastigheten som ger intrycket att den är privat fast det är kommunens mark. Det har redan satts upp varningsskyltar att passera längs stranden, nedanför tomtplatsavgränsningen, trots kommunens beslut att det ska vara tydligt att allmänheten har tillträde till det området.

Denna större byggnad som ligger väsentligt närmare tomtgränsen än de tidigare byggnaderna som fick bygglov kommer att ha en klart mer avhållande effekt för reservatets besökare. Det får en privatiserande effekt utanför tomtgränsen som avhåller allmänheten att passera. Byggnadens storlek gör också att naturupplevelsen minskar med ett sådant markant och främmande inslag. Ett betydligt större område än fastigheten kommer att inkräkta på naturreservatet om denna stora byggnad blir till.

Vid prövningen av ett bygglov ska olika intressen beaktas varav några är närliggande med syftet med bestämmelserna om strandskydd. Således ska bland annat enligt 2 kap. 3 § PBL grönområden främjas med beaktande av naturvärden. Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av dess naturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Behovet av grönområden i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Svärdsö är nästan i sin helhet ett naturreservat avsett att vara tillgängligt för allmänheten. Det förefaller helt orimligt att tillåta en stor tvåvånings permanentvilla på denna plats bara för att det en gång i tiden legat en liten sommarstuga där. En stor permanentbebodd villa skulle uppenbarligen ha en mycket allvarlig påverkan på hur allmänheten upplever Svärdsö. Tomten är sedan 2015 eller tidigt 2016

avriven vilket innebär att den idag inte är ianspråktagen. Nacka kommuns webbkarta redovisar korrekt Solsidan 2:27 som en fastighet utan byggnad, vilket kan kallas för ödetomt.

Magnus Olsson och Viktoria Olsson har bestritt ändring av det överklagade beslutet och anfört i huvudsak följande. Föreningarna valde att inte överklaga strandskyddsdispensen som beviljades den 26 augusti 2020. Länsstyrelsen beslutade att inte överpröva dispensen. Därmed är frågan om strandskyddsdispens helt utredd och enbart frågan om bygglov ska beaktas. Det fanns sedan tidigare, 2015, ett beviljat bygglov för ett hus med större BTA än det nu aktuella. Detta bygglov valde föreningarna att inte överklaga. Nuvarande bygglov är primärt en annan design och planlösning än det då redan existerande bygglovet. Föreningarnas överklagande innehåller dessutom flera direkta fel, bl.a. att det i praktiken skulle bli omöjligt att ta sig från parkeringen till andra sidan av tomten när den enda existerande stigen klart och tydligt går på kommunens mark hela sträckan.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet men har avstått från detta.

DOMSKÄL

Handläggning

Mark- och miljödomstolen har hållit syn på platsen den 28 september 2021.

Beslut om strandskyddsdispens

Såväl föreningarna som Magnus Olsson och Viktoria Olsson har hänfört sig till det beslut om strandskyddsdispens som fattades samma dag som det överklagade bygglovsbeslutet. I det beslutet hänvisas till tidigare beviljade dispenser. Domstolen har inhämtat samtliga dispensbeslut och redogör här kort för dem.

I beslut den 10 mars 2010 gav nämnden strandskyddsdispens för ombyggnad av fritidshus till permanentbostad samt för nytt uthus. Fritidshusets byggnadsarea var

ca 60 kvm. Efter tillbyggnaden skulle huset ha en byggnadsarea på 150 kvm, det skulle även ha en andra våning med en byggnadsarea på 90 kvm samt en tredje våning (torn) på 20 kvm. Uthuset skulle ha en byggnadsarea på ca 40 kvm. Beslutet innehöll även en tomtplatsavgränsning.

I beslut den 20 mars 2013 gav nämnden dispens för nybyggnad av bostadshus om 150 kvm byggnadsarea i bottenplan, en andra våning om 90 kvm samt ett torn om 20 kvm. Av beslutet framgick att huset skulle ersätta det befintliga fritidshuset om 60 kvm. Beslutet innehöll en tomtplatsavgränsning samt en punkt om att tomtplatsens utbredning skulle markeras med staket, mur, häck eller liknande. Efter överklagande från sökanden upphävde Länsstyrelsen i Stockholms län denna punkt, genom beslut den 1 december 2014.

I beslut den 18 april 2018 gav nämnden dispens för ny huvudbyggnad och återuppförande av komplementbyggnad. Av beslutet framgick att den tidigare, mindre, huvudbyggnaden hade rivits. Samma tomtplatsbestämning som i beslutet den 20 mars 2013 gjordes. I den tjänsteskrivelse som låg till grund för beslutet hade föreslagits att ansökan om strandskyddsdispens skulle avslås i dess helhet, då platsen inte var ianspråktagen på ett sådant sätt att det fanns särskilda skäl för att medge dispens. Den tidigare huvudbyggnaden bedömdes ha rivits någon gång under perioden den 19 augusti 2015 till den 8 maj 2016.

I beslut den 26 augusti 2020 gav nämnden dispens för ny huvudbyggnad om 238 kvm. Samma tomtplatsbestämning som i beslutet den 20 mars 2013 gjordes. Beslutet förenades också med villkor om att den fria passagen mellan beslutad tomtplats och strandlinje skulle behållas som naturmark samt att fastighetsgränsen skulle markeras med staket, mur eller häck vid gränsen mot naturreservatet Svärdsö samt vid tomtplatsavgränsningen mot vattnet.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Den i målet aktuella fastigheten är belägen på Svärdsön, som ligger mellan Solsidan och Älgö, söder om Saltsjöbaden. I stort sett hela ön med kringliggande vatten utgör

naturreservat. Syftet med naturreservatet, som bildades år 2014, är att bevara och utveckla områdets värden för rekreation och biologisk mångfald. Särskilt värdefulla livsmiljöer som ska bevaras och vårdas är äldre skog, naturliga stränder och marina värden. Skyddsvärda arter ska gynnas. Friluftslivet på Svärdsön ska i första hand erbjuda möjlighet till rika naturupplevelser genom tillgång till upplevelser av äldre skog, vida utblickar över vattenområden, strandkontakt vid naturliga stränder och intressanta geologiska formationer som sprickdalar och berg. Strax väster om den aktuella fastigheten ligger en mindre parkeringsplats med informationstavla om naturreservatet. Därifrån löper en stig österut mot fastigheten. Själva fastigheten ingår inte i naturreservatet.

På Svärdsön gäller utökat strandskydd, 300 meter från strandlinjen, vilket innebär att hela ön är strandskyddad. Strandskyddet syftar enligt 7 kap. 13 § miljöbalken till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Svärdsön omfattas också av riksintresse för kust och skärgård enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Inom sådana områden ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.

Prövningen i ärenden om bl.a. bygglov ska enligt 2 kap 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas. Enligt 2 kap. 4 § PBL får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet ska skyddas mot nämnda åtgärder.

Den aktuella fastigheten är för närvarande obebyggd, såväl som på en mindre bod med oklar funktion. Tidigare fanns ett fritidshus om ca 60 kvm på fastigheten. Av ovan redovisade uppgifter framgår att huset revs någon gång i slutet av år 2015 eller början av år 2016. Med hänsyn till vad som framkommit om Svärdsöns naturvärden och betydelse för det rörliga friluftslivet kan det inte anses förenligt med de nämnda bestämmelserna i PBL och miljöbalken att nu bebygga platsen med ett förhållandevis stort permanentbostadshus. En sådan byggnation skulle genom sin privatiserande verkan starkt begränsa allmänhetens möjligheter att ta sig från entrén till naturreservatet väster om fastigheten och vidare ned mot vattnet öster om densamma. Vid synen kunde också konstateras att det på grund av branta klippor inte är möjligt att passera mellan det planerade huset och strandlinjen. Vidare skulle byggnationen medföra en påtaglig inverkan på upplevelsen av naturreservatet i närområdet, såväl på land som från vattnet.

Nämnden har i ett separat beslut gett strandskyddsdispens för den sökta åtgärden. Beslutet har inte överklagats och länsstyrelsen har inte heller överprövat det. En fråga som inställer sig är vilken betydelse beslutet ska ges vid prövningen av bygglovsfrågan.

Frågan om s.k. dubbelprövning, dvs. prövning av samma åtgärd enligt olika lagar, avhandlades i förarbetena till tidigare gällande plan- och bygglag. Där anfördes bl.a. att man normalt bör kunna räkna med att ett tillstånd enligt en speciallag (i detta fall 7 kap. miljöbalken) också följs av tillstånd enligt PBL. Det påpekades dock att bygglovsprövningen ofta rymmer även andra aspekter än de som ska beaktas i speciallagsärendet. I sådana fall där aspekterna som ska beaktas enligt speciallagen

respektive PBL är tämligen lika måste utgången i speciallagsärendet tillmätas stor betydelse även vid prövningen enligt PBL (se prop. 1985/86:1 s. 453-454).

Mark- och miljööverdomstolen har i ett antal avgöranden prövat frågan om bygglov och förhandsbesked på strandskyddad mark. I rättsfallet MÖD 2013:29 anförde domstolen att ett beslut om strandskyddsdispens alltid ska fattas i en separat prövning enligt miljöbalken. Prövningen enligt PBL innebär att en ansökan ska prövas utifrån om den sökta åtgärden är en lämplig markanvändning eller inte. Om marken ifråga ligger inom strandskyddat område utgör detta en omständighet som i vissa fall kan beaktas vid prövningen enligt PBL. Att det rör sig om separata prövningar, samt att den omständigheten att byggnaden placeras inom strandskyddat område i vissa fall kan utgöra hinder mot att bygglov meddelas, har bekräftats i domar från den 24 maj 2017 (mål nr P 6291-16), den 9 oktober 2017 (mål nr P 4273-17) och den 30 oktober 2017 (mål nr P 10756-16).

Av det anförda framgår att ett beslut om strandskyddsdispens inte är bindande för domstolen vid prövningen av frågan om bygglov, men att det normalt sett bör tillmätas stor betydelse. Det finns därför anledning att närmare granska skälen för det aktuella dispensbeslutet.

Som särskilt skäl för strandskyddsdispens har nämnden åberopat 7 kap. 18 c § punkten 1 miljöbalken, dvs. att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. När beslutet fattades i augusti 2020 hade fastigheten varit obebodd sedan flera år tillbaka och den byggnad som fanns där förut var ett mindre fritidshus. Enligt rådande rättspraxis kan området vid tidpunkten för beslutet omöjligen anses ha varit ianspråktaget på ett sätt som motiverar strandskyddsdispens för en större permanentbostad. Nämnden har uppgett att det sedan tidigare fanns en medgiven strandskyddsdispens och att det har utförts markarbeten på platsen. Enligt domstolen utgör detta inte lagliga skäl för dispens. Det kan dessutom noteras att den första dispensen gavs medan den tidigare byggnaden fortfarande fanns kvar och innan naturreservatet bildades. Domstolen

kan alltså konstatera att nämndens dispensbeslut inte har haft stöd i gällande lag och praxis.

Nämnden har i beslutet också anført att en fri passage längs stranden kan säkerställas i och med den beslutade tomtplatsavgränsningen och villkoret om att den ska markeras. Som anförts ovan är en sådan passage i praktiken inte möjlig på grund av de branta terrängförhållandena. Nämndens beslut har således vilat på felaktiga förutsättningar i detta avseende.

Sammantaget anser domstolen att beslutet om strandskyddsdispens i detta fall inte utgör hinder mot en självständig prövning av bygglovsärendet, även i sådana avseenden som normalt sett beaktas inom ramen för dispensprövningen. Som anförts ovan uppfyller den sökta åtgärden inte de krav som följer av 2 kap. PBL, vilket är en förutsättning för bygglov utanför detaljplanelagt område enligt 9 kap. 31 § PBL. Vid den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras enligt 2 kap. 1 § PBL måste de allmänna intressena i detta fall ges företräde. Med bifall till överklagandena ska således nämndens beslut om bygglov upphävas och ansökan avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 15 november 2021. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit beredningsjuristen Stefan Ulfswärd.



Enheten för juridiskt verksamhetsstöd
Boel Persson

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

Klagande och motparter

1. Saltsjöbadens naturskyddsforening
gudrun.hubendick@naturskyddsforeningen.se

2. Nacka Miljövårdsråd
jan@aman.se

3. Magnus och Viktoria Olsson
Södra Parkvägen 7
141 40 Huddinge

INKOM: 2021-02-24
MÅLN: B 1385-21
AKTBIL: 3

Överklagande av ett beslut om bygglov för enbostadshus på fastigheten Solsidan 2:27 i Nacka kommun

Beslut

1. Länsstyrelsen avslår överklagandena av beslutet om bygglov från Saltsjöbadens Naturskyddsforening och Nacka Miljövårdsråd.
2. Länsstyrelsen avslår överklagandet av beslutet om rättidsprövning från Magnus och Viktoria Olsson.

Beskrivning av ärendet

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun beviljade i beslut den 26 augusti 2020, B 2020-000510, bygglov för nybyggnad av enbostadshus och installation av eldstad på fastigheten Solsidan 2:27. Lovet beviljades med stöd av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Nämndens beslut om bygglov har överklagats av **Saltsjöbadens Naturskyddsforening** och **Nacka Miljövårdsråd** (foreningarna). Foreningarna har anfort bl.a. foljande till stöd for sin talan. Platsen ligger i ett strandskyddat gronområde och är omgiven av Svärdsö naturreservat. Bygglov for en tvåvånings åretruntbostad hör inte hemma omgiven av Svärdsö naturreservat på ett strandskyddat område som omfattas av riksintresse for kust och skärgård. For längesedan fanns en liten oansenlig sommarstuga på platsen. Det foreslagna huset kan inte anses vara en ersättningsbyggnad – det är for stort och skulle ha behövt uppföras for länge sedan. Att ta fastigheten i anspråk for en stor tvåvånings åretruntbostad kommer i praktiken göra det omöjligt att ta sig från parkeringen (vid bron från Solsidan med informationstavlan över reservatet) till andra sidan av fastigheten. Det är svårt att ta sig förbi ovanför fastigheten med tanke på den branta terrängen, man måste också korsa den lilla vägen som går upp till

Datum
2021-01-19

Beteckning
403-60486-2020

fastigheten och som ger intrycket att den är privat fast det är kommunens mark. Byggnaden som ansökan gäller ligger ca 5-6 meter från respektive tomtgräns till väster och öster. Med tanke på att den ligger i ett naturområde är det troligt att ingen kommer vilja röra sig så nära som sex meter från huset vid tomtgränsen. Ett betydligt större område än fastigheten kommer att inkräkta på naturreservatet om denna stora byggnad blir till. Det fritidshus med en byggnadsarea om ca 60 kvm som tidigare legat på platsen är sedan länge rivet. Bygglovsansökan visar en betydligt större villa, kallad "Villa Utsikt", med en byggnadsarea på 207 kvm (bruttoarea 334 kvm) vilket är betydligt större än de 150 kvm som föreslogs 2013, som redan det var betydligt större än den sommarstuga som en gång i tiden legat på platsen. Svärdsö är nästan i sin helhet ett naturreservat avsett att vara tillgängligt för allmänheten. Det förefaller helt orimligt att tillåta en stor permanentvilla på denna plats bara för att det en gång i tiden legat en liten sommarstuga där. En stor permanentbebodd villa skulle uppenbarligen ha en mycket allvarlig påverkan på hur allmänheten upplever Svärdsö. För att få strandskyddsdispens för att ersätta en byggnad skulle ansökan om strandskyddsdispens ha inlämnats före rivning eller i vart fall inom ett år. En ny byggnad bör därför varken beviljas strandskyddsdispens eller bygglov. Strandskyddsdispens får endast ges om det finns särskilda skäl och om det enskilda intresset väger över det allmänna intresset att strandskyddet upprätthålls. Det finns inget särskilt skäl för att bevilja dispens. Det enskilda intresset väger inte heller över det allmänna intresset. Området tillhör de primära rekreationsområdena enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Tomten är nu allemansrättsligt efter att tidigare bebyggelse rivits. En strandskyddsdispens skulle inte vara förenlig med strandskyddets syften. En dispens skulle försämra allmänhetens tillgång till området både på kort och lång sikt. Området är vidare av särskild betydelse för naturvården och friluftslivet. Då ska dispens aldrig beviljas. När nämnden den 20 mars 2013, § 98, beviljade en icke utnyttjad strandskyddsdispens för ett bostadshus med 150 kvm i byggnadsarea var ett viktigt krav att endast ett område på ca 1500 kvm som exkluderade strandområdet fick anses som tomtplats och att gränsen för tomtplatsen skulle utmärkas med staket, mur, häck eller liknande. Allmänheten skulle ha fritt tillträde till området nedanför om det trots allt skulle beviljas bygglov. Det är givetvis av största vikt att stranden, inklusive den strand som ingår i fastigheten Solsidan 2:27 hålls tillgänglig för allmänheten. Därför är det viktigt att ett eventuellt beslut klart anger att fastighetsägaren på detta sätt klargör att strandområdet är allmäntillgängligt samt att ingen byggnad eller ytterligare brygganläggning tillåts vid stranden. Idag kan man se skyltar på fastigheten och utanför som "Obehöriga äga ej tillträde". På ett par träd i naturreservatet på kommunens mark sitter skyltar som varnar för videobevakning av området. De befäras även att det till följd av bygglovet kommer att ske åverkan i reservatet utanför tomtgränsen. Huset ska ligga i en norrsluttning. Med tanke på att ansökan gäller en åretruntbostad kommer under vinterhalvåret svårigen solen nå huset och risken är att träd kommer att fällas i reservatet för att bostaden skall få sol. Inför visning för försäljning sågades fem träd ned väster om fastigheten på kommunens mark, vilket förbättrade havsutsikten. Ett antal mindre träd och buskar togs också bort vid stranden på kommunens mark. Om ändå bygglovet beviljas bör det villkoras med att det tydligt markeras genom en mur eller

Datum
2021-01-19

Beteckning
403-60486-2020

liknande att allmänheten har tillträde till strandområdet nedanför muren för att därmed göra det möjligt att ta sig igenom reservatet samt att ingen större brygganläggning än nuvarande tillåts.

Magnus och Viktoria Olsson har överklagat nämndens beslut om att föreningarnas överklagande har inkommit i rätt tid. De har därvid anfört bl.a. följande. Föreningarna har enbart har besvärsmätt enligt 16 kap. 13 § Miljöbalken De ska därför anses företräda det allmänna och i så fall gäller enligt 44 § förvaltningslagen att överklaganstiden är tre veckor från meddelandet, inte från att de tagit del av handlingarna. Det skulle i så fall innebära 21 dagar från den 8 september 2020, när meddelandet skickades, vilket är den 29 september 2020. Överklagandet inkom den 6 oktober, alltså sju dagar för sent. Magnus och Viktoria Olsson har även anfört att föreningarna inte ska anses ha klagorätt.

Motivering till beslutet

Överklagandet av rättidsprövningen

Fast praxis inom förvaltningsrätten och i de allmänna domstolarna är att ett ställningstagande av en underinstans som innebär att den funnit att ett överklagande skett i rätt tid inte får prövas av den högre instansen utan är slutgiltigt (jfr HFD 2011 ref. 65). Den praxis som har utvecklats i den frågan i ärenden vid tillämpning av plan- och bygglagstiftningen är densamma. Enligt länsstyrelsens uppfattning finns det således inte stöd i praxis för någon annan bedömning än att länsstyrelsen är bunden av kommunens rättidsprövning. Magnus och Sofia Olssons överklagande av nämndens beslut om rättidsprövning ska därför avslås.

Föreningarnas klagorätt

I 13 kap. 12 och 13 §§ PBL finns bestämmelser som reglerar rätten för bl.a. sådana ideella föreningar som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (MB) att överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Någon motsvarande bestämmelse som tillerkänner ideella föreningar en klagorätt även avseende bygglovsbeslut finns inte i plan- och bygglagen. Av 13 kap. 8 § PBL och 42 § FL följer att beslut om bl.a. bygglov får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Bestämmelsen innebär således att det inte finns någon allmän klagorätt för var och en som är missnöjd med ett avgörande. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande den 22 november 2018 i mål P 2921-18 ansett att Naturskyddsföreningen i Varberg haft rätt att överklaga ett beslut om bygglov. Omständigheterna i målet var sådana att föreningen hade klagat på ett beslut om bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten Svarträ 5:9 i Falkenbergs kommun. Fastigheten omfattades inte av någon detaljplan, den låg inom riksintresse för naturvård och kulturmiljövård och i närheten av två naturreservat. Området var i översiktsplanen utpekade som ekologiskt särskilt känsligt med särskilt höga värden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård. Domstolen konstaterar att en prövning av ett bygglov utanför planlagt område innefattar enligt 9 kap. 31 § PBL en prövning enligt 2 kap. samma lag och därmed en prövning enligt 3 kap. miljöbalken. Prövning av om

Datum
2021-01-19

Beteckning
403-60486-2020

bygglov kan ges i detta fall ska därmed ske utifrån bestämmelser som är direkt relaterade till miljön och innefattar en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Domstolen ansåg därmed att beslutet utgjorde ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Eftersom bygglovsbeslutet omfattas av artikel 9.3 i konventionen bedömde domstolen att 13 kap. 8 § PBL ska tolkas på ett sätt som stämmer överens med konventionen så att tillgången till effektiva rättsmedel för allmänheten säkerställs och miljöorganisationer ges klagorätt. Därefter hänvisar domstolen till att det är sådana organisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken som omfattas av artikel 9.3 i konventionen.

Länsstyrelsen har i tidigare ärenden (se bl.a. ärenden med dnr 403-33355-2018 och 505-31395-2017) bedömt att Nacka miljövårdsråd och Saltsjöbadens Naturskyddsförening uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § MB. Med hänvisning till ovan redogjort avgörande ska bygglovsbeslutet, vid en konventionsenlig tolkning av 13 kap. 8 § PBL, anses angå föreningarna på det sätt som avses i bestämmelsen. Föreningarna har därför rätt att överklaga nämndens beslut.

Länsstyrelsens bedömning i frågan om bygglov

Det kan inledningsvis konstateras att det nu överklagade beslutet endast omfattar frågan om bygglov för åtgärden. Länsstyrelsen är därmed förhindrad att pröva frågan om strandskyddsdispens i nu aktuellt ärende.

Den aktuella fastigheten Solsidan 2:27 är belägen utanför detaljplan och omfattas inte heller av några områdesbestämmelser. Den är belägen intill Svärdsö naturreservat och för fastigheten gäller 300 meter strandskydd. Nämnden har den 26 augusti 2020, dnr M 2020-875, beviljat strandskyddsdispens för åtgärden. Länsstyrelsen beslutade den 18 september 2020, dnr 54780-2020, att inte överpröva nämndens beslut om dispens.

När det gäller möjligheten att bevilja bygglov för en åtgärd utanför ett område med detaljplan så regleras det i 9 kap. 31 § PBL. Därav framgår att åtgärden inte ska förutsätta planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §§ PBL. Vidare ska åtgärden uppfylla de krav som följer av 2 kap. PBL och vissa bestämmelser i 8 kap. PBL. Det blir således i första hand fråga om en bedömning med utgångspunkt från de allmänna intressen som ska beaktas enligt 2 kap. PBL.

Av 2 kap. 2 § PBL framgår att prövningen i ärenden om förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företrädare ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Hänvisning görs även till bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1-8 §§ MB.

Datum
2021-01-19

Beteckning
403-60486-2020

Av 2 kap. 4 § PBL framgår att mark vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Länsstyrelsen anser att den aktuella åtgärden får anses vara förenlig med kraven på lämplig markanvändning i 2 kap. PBL och 3-4 kap. MB. Länsstyrelsen anser vidare att åtgärden uppfyller lämplighets- och anpassningskraven i PBL och inte kan anses medföra någon sådan betydande olägenhet, som avses i 2 kap. 9 § PBL, att bygglovet av det skälet ska upphävas. Bygglovet bedöms således vara förenligt med bestämmelserna i 9 kap. 31 § PBL.

Vid en sammanvägd bedömning där de av klagandena anförda allmänna intressena av att åtgärden inte ska komma till stånd ställs mot sökandens enskilda intressen av att få genomföra den lovgivna åtgärden ska således sökandens intressen anses ha företräde. Vad klagandena har anført och vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder ingen annan bedömning. Nämnden har därför haft fog för sitt beslut. Överklagandena ska därmed avslås.

Du kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Boel Persson.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.